

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ  
INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – IPPUR

BRUNO NERIS BASTO

**A NOVA AGENDA DO BANCO MUNDIAL PARA AS ÁREAS  
DE USO COMUM (1975 – 2011):**

**Da “tragédia dos comuns” à internalização da crítica.**

Rio de Janeiro.

2012.

**BRUNO NERIS BASTO**

**A NOVA AGENDA DO BANCO MUNDIAL PARA AS ÁREAS DE USO  
COMUM (1975 – 2011):**

**Da “tragédia dos comuns” à internalização da crítica.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Especialização em Política e Planejamento Urbano do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista.

Orientador: Prof. Dr. Henri Acselrad.

Rio de Janeiro.

2012.

## RESUMO

O Banco Mundial tem dedicado investimentos a projetos de intervenção em sistemas de gestão territorial elaborados por comunidades locais dos ditos “países em desenvolvimento”, a fim de promover o “desenvolvimento sustentável” via manejo e gestão de recursos. Os primeiros projetos, pensados sob a ótica de individualização das terras e o paradigma da “tragédia dos comuns” do biólogo Garrett Hardin, geraram conflitos e degradação dos recursos territoriais, forçando um deslocamento na percepção social dos planejadores sobre arranjos institucionais alternativos à forma privada. Eis que as áreas de uso comum, onde o território é regulado pelos membros da comunidade, também são revistas em sua condição disseminadamente pré-concebida como de “ineficiência e atraso”. Em lugar de Hardin, o Banco passa a interpretar sistemas comunais evocando a economista Elinor Ostrom e o neoinstitucionalismo, com seu destaque à função social das formas de governança comunitária e aos conhecimentos tradicionais que nelas se reproduzem. A pesquisa investigou em documentos relacionados o interesse do Banco nas áreas de uso comum. Concluiu-se que as novas orientações buscavam inserir áreas, atores e seus saberes e práticas tradicionais nos circuitos de acumulação, estabilizando o mercado formal de terras através da oficialização e homogeneização das formas comunitárias de gestão com o obscurecimento das tensões sociais pelo reconhecimento e transferência dos direitos de propriedade. O Banco passou a considerar, assim, a incorporação de regimes de propriedade, uso e acesso a recursos não-privados, tais como os regimes comunais e as comunidades tradicionais, naquelas ações destinadas a aumentar a produtividade e reduzir a pobreza.

Palavras-chave:

Grupo Banco Mundial; áreas de uso comum; regimes de propriedade comum; mercado de terras.

## ABSTRACT

The World Bank Group has dedicated investment projects of intervention in territorial management systems developed by local communities in the so-called “developing countries” to promote “sustainable development” through resource management. The first projects, thought on the perspective of individualization of land and Garrett Hardin’s paradigm of “the tragedy of the commons”, generated conflicts and degradation of land resources, forcing a social perception shift of the planners on alternative institutional arrangements besides private forms. Hence, the common areas, where the territory is governed by community members, are also reviewed in their preconceived condition of “inefficiency and delay”. Instead of Hardin’s, the Bank starts interpreting communal systems evoking economist Elinor Ostrom and neo-institutionalism, with its emphasis on social function of the communitarian governance forms and the traditional knowledge that is reproduced in them. The research investigated the Bank’s new approach to common areas through related documents. It was concluded that the new orientations aimed to insert areas, actors and their traditional knowledge and practices in circuits of accumulation by stabilizing the formal land market through the officialization and homogenization of communitarian forms of management with the blurring of social tensions by recognizing and transferring property rights. The Bank began to consider thus the incorporation of property regimes, resource use and access to non-private schemes such as communal and traditional communities on those actions designed to increase productivity and reduce poverty.

Keywords:

The World Bank Group, common areas; common property systems; land market.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>5</b>
<b>2. O BANCO MUNDIAL COMO “ATOR FINANCEIRO, POLÍTICO E INTELLECTUAL”</b>	<b>7</b>
2.1. <i>CARACTERIZAÇÃO E PRINCÍPIOS</i>	7
2.1.1. A promoção do desenvolvimento sustentável	9
2.1.2. Da cultura de princípios à cultura de resultados: eficiência e equidade, legalidade e legitimidade	12
2.2. <i>O BANCO MUNDIAL E A QUESTÃO FUNDIÁRIA</i>	17
2.2.1. Garantia dos direitos de propriedade e redução da pobreza	19
2.2.2. O Estado e a redução da pobreza	21
2.2.3. A “reforma agrária de mercado”	22
<b>3. O BANCO MUNDIAL E AS ÁREAS DE USO COMUM: TEORIA ECONÔMICA E PRÁTICAS</b>	<b>23</b>
3.1. <i>A “TRAGÉDIA DOS COMUNS” DE HARDIN E CRÍTICAS</i>	25
3.2. <i>DA CRÍTICA À “TRAGÉDIA” AO NEOINSTITUCIONALISMO E SUA INCORPORAÇÃO PELO BANCO</i>	27
3.3. <i>DA DESESTRUTURAÇÃO DAS ÁREAS DE USO COMUM AO RECONHECIMENTO DE REGIMES COMUNAIS: UMA NOVA FORMA DE “REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO”?</i>	29
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>34</b>
<b>5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>36</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Ao longo da década de 70, algumas das ações financiadas por organismos multilaterais de desenvolvimento como o Banco Mundial tentavam funcionalizar sistemas tradicionais de gestão territorial à lógica de mercado. Aliado ao argumento da incapacidade institucional das instâncias governamentais dos “países em desenvolvimento” no controle das formas de uso e acesso a terra e recursos, os projetos interventivos tinham por objetivo tornar tais sistemas “eficientes” numa ótica privatista. Promovia-se, via de regra, a desestruturação das áreas de uso comum, onde o território é compartilhado pelos membros da comunidade, tendo como referência a “tragédia dos comuns” de Garrett Hardin. Segundo esse autor (1968), os recursos territoriais em regimes de uso comum tenderiam a se esgotar devido ao provável comportamento humano “natural” de sobre-exploração dos recursos disponíveis, configurando a “tragédia” coletiva. Entretanto, nos primeiros projetos de intervenção foram observadas as chamadas “falhas institucionais”, como conflitos sociais e degradação de recursos, o que levou os planejadores a repensar a influência de “fatores socioculturais” para o sucesso de seus planos<sup>1</sup>.

Desde então, observa-se uma revalorização de certas formas de gerenciamento até então entendidos como “arcaicas” e ineficientes do ponto de vista produtivo. O Banco Mundial, por exemplo, instigado por pesquisas de seus *think tanks* desde meados da década de 80<sup>2</sup>, em 2003 publicou um documento<sup>3</sup> em que propõe uma revisão em suas políticas anteriores<sup>4</sup> para a terra. Os atuais documentos do Banco sustentam que as perdas de eficiência de certas formas não-privadas de gestão, como os sistemas de propriedade comum, seriam mais modestas que previstas anteriormente e, não só, ofereceriam bens públicos, sinergias e redução de riscos que a propriedade individual, por vezes, não fornece.

---

<sup>1</sup> Wade (1987), Deininger; Binswanger (1999).

<sup>2</sup> Ver Bromley; Cernea (1989), Kanbur (1992), Agrawal; Ashwini (2004), Shivakumar (1998), Campbell; Mandondo; Nemarundwe; Sithole (2001), Berkes (2004), Cleaver (2000).

<sup>3</sup> Banco Mundial (2003).

<sup>4</sup> O último documento expedido em nome da diretoria do Banco relativo à questão agrária datava de 1975. Na página 18 do presente trabalho encontra-se um quadro comparativo entre o documento de 75 e o de 2003, no tocante aos princípios que foram “reorientados”.

Em meio a isso, distintos processos de reivindicação por direitos territoriais têm sido feitas por comunidades tradicionais no Brasil e no resto da América Latina: sujeitos políticos, historicamente subtraídos dos processos decisórios, lutam por visibilizar suas distintas territorialidades e identidades coletivas específicas, a fim da titulação territorial e defesa de suas áreas de uso comum frente ao avanço do agronegócio, dos grandes projetos e do mercado de terras (Almeida, 2004). Em busca de proteção e titulação de suas terras e territórios, diversos “povos e comunidades tradicionais” têm se mobilizado coletivamente para a construção de estratégias de defesa frente ao avanço de madeireiros, ruralistas e demais atores associados à expansão da fronteira do mercado e à produção de commodities, que desestruturariam arranjos sociais e institucionais pré-existentes como sistemas comunitários em favor das apropriações capitalistas da terra. Nesse quadro, observa-se a politização das formas específicas de organização social e territoriais historicamente desenvolvidas por atores subalternos, cuja resistência territorial se dá na contraposição de seus arranjos e lógicas às pressões desestruturadoras do mercado pelo avanço das “fronteiras de acumulação” (Almeida *et al.*, 2010).

Cabe perguntar: em que medida a resistência dos povos tradicionais contra as pressões desestruturantes do mercado estariam começando a ser aceitas e internalizadas pelo próprio desenvolvimentismo propugnado pelo Banco Mundial? Almeja-se, pois, caracterizar e analisar as mudanças observadas nas políticas e diretrizes do Banco Mundial com relação à pertinência da presença de áreas de uso comum no âmbito das dinâmicas em prol do “desenvolvimento sustentável”.

A metodologia empregada sustenta-se em análise documental. Lista-se dentre os documentos analisados os relatórios emitidos com assinatura da diretoria do Banco ou sob caráter institucional; pesquisas, levantamentos e análises de pesquisadores financiados ou cancelados pelo Banco, ainda que por vezes “não representem a opinião oficial do Banco”; autores e investigações sobre o mesmo. A pesquisa teve por objetivos: a. caracterizar a posição do Banco Mundial em relação às terras de uso comum, comparando a diretriz vigente (2003) com a última anterior (1975); b. traçar possíveis mudanças de posicionamento; c. acarear com leitura crítica proposta por outros atores com vozes dissonantes presentes; d. configurar o campo político que envolve tais projetos e diretrizes.

## 2. O BANCO MUNDIAL COMO “ATOR FINANCEIRO, POLÍTICO E INTELLECTUAL” <sup>5</sup>

### 2.1. CARACTERIZAÇÃO E PRINCÍPIOS

“O Banco Mundial, muito mais do que um banco, enfeixa um complexo de entidades e uma gigantesca base de ação econômica, social, intelectual e ideológica” (Pereira, 2010, p. 21). O Grupo Banco Mundial é um conglomerado de instituições multilaterais internacionais que financia projetos e programas em “países em desenvolvimento” com vista o crescimento econômico (Banco Mundial, 2003). Entretanto, não se trata de um organismo “democrático”: os diferentes países-membro (“clientes”) têm diferentes poderes de voto de acordo com a “subscrição de capital” de cada país, “definida formalmente em tamanho de sua economia doméstica e da renda per capita e, informalmente, da força política dos Estados no sistema internacional” (Pereira, 2009, p. 38) <sup>6</sup>. Ou seja, como sintetiza Carrière (1996, p. 34), “em essência eles são governados – sob um sistema plutocrático, onde quem tem mais decide mais – pelos governos”.

O Grupo Banco Mundial é composto do BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento), da AID (Associação Internacional de Desenvolvimento), a SFI (Sociedade Financeira Internacional); a MIGA (Agência Multilateral de Garantia de Investimentos) e o CIADI (Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos), sendo o BIRD seu principal braço atuante junto aos demais países, através de empréstimos e consultorias <sup>7</sup>.

O Banco Mundial nasce no âmbito das Conferências de Bretton Woods <sup>8</sup>, junto com o FMI – Fundo Monetário Internacional – com vista a reestruturar a

---

<sup>5</sup> Pereira (2009, 2010).

<sup>6</sup> “A primeira coisa a ser tomada em conta é que os bancos multilaterais de desenvolvimento não são entidades neutras [...], mas ao invés respondem às diretivas dos governos. Não obstante, eles não são organizações democráticas em que cada país tem um voto [...]. Assim, o Banco Mundial, enquanto os Estados Unidos têm 17,01% dos votos [...] os países pobres tem poderes de voto na área de 0.5% (Etiópia) ou 0.4% (Losotho, Honduras)” (CARRIÈRE, 1996, p. 32).

<sup>7</sup> Banco Mundial (2003, 2010).

<sup>8</sup> Sobre o que foi Bretton Woods, clarifica Carvalho (1987, p. 1), “Em julho de 1944, representantes da Aliança das Nações Unidas, que reunia os países em guerra contra o eixo fascista (inclusive o Brasil), reuniram-se na pequena localidade de Bretton Woods, no nordeste dos Estados Unidos, para empreender uma das mais audaciosas iniciativas em engenharia social tentadas até então ou mesmo, na verdade, desde então. Tratava-se de criar regras e instituições formais de ordenação de um sistema monetário internacional capaz de superar as enormes limitações que os sistemas então conhecidos, o padrão-ouro e o sistema de desvalorizações cambiais competitivas, haviam imposto



economia internacional face o pós-Segunda Guerra Mundial e as consequências da Grande Depressão dos anos 30 (French, 1994). Ademais, nasce como instrumento norte-americano no pós-Segunda Guerra Mundial para blindagem da Europa ao comunismo (Kapur *et al.*, 1997). Afinal, a esquerda ganhava força em meio a demandas populares por reforma social, depois de anos de guerra e “depressão econômica”. Vencia o partido trabalhista na Inglaterra; ascendiam os partidos comunistas na França e Itália; a URSS ampliava seu raio de influência com acordos bilaterais. Nisso, a intenção de “multilateralismo” capitaneado pelos EUA se vê tensionada pelos avanços da esquerda (Lichtenstztein; Baer, 1987). Tornar-se-ia, assim, necessário “uma nova arquitetura econômica que sustentasse a paz”, ou que, em outras palavras, viabilizasse o projeto pós-guerra estadunidense de “estabilidade monetária, livre comércio e liberdade crescente para os fluxos de capital, ancorados na ação do FMI e fomentados por empréstimos e garantias do Banco Mundial” (Pereira, 2009, p. 64).

O Banco Mundial é constituído, portanto, como meio de instrumentalizar a política norte-americana para assistência externa ao desenvolvimento capitalista, via promoção de economia internacional “livre e aberta ao capital”, desonerando o caixa para acordos bilaterais da Casa Branca (Pereira, 2009, 2010); um organismo “comprometido com a promoção da liberalização econômica, a maximização da acumulação privada e a manutenção da ordem política e social” (Pereira, 2009, p. 300).

Hoje o Banco funciona, segundo seu próprio endereço eletrônico, como:

“[...] uma fonte vital de assistência técnica e financeira para países em desenvolvimento ao redor do mundo, ajudando-os a reduzir a pobreza através de projetos em diversas áreas [...], para atingir resultados duradouros e ajudar as pessoas a ajudarem a si mesmas e o ambiente. Para isso, o Grupo Mundial disponibiliza recursos, compartilha conhecimentos, capacita e forma parcerias com os setores público e privado” (Banco Mundial, 2010).

---

não apenas ao comércio internacional mas também à própria operação das economias domésticas. Buscava-se, com isso, definir regras comuns de comportamento para os países participantes que, se poderiam por um lado contribuir para que eles atingissem níveis sustentados de prosperidade econômica como nunca havia sido possível antes, exigiam, por outro lado, que abrissem mão de pelo menos parte da sua soberania na tomada de decisões sobre políticas domésticas, subordinando-as ao objetivo comum de conquista da estabilidade macroeconômica”.

Desde o início de suas atividades o Banco Mundial sofre ciclicamente “pressões cruzadas” (Pereira, 2009, 2010): movimentos de crítica, que demandam a internalização, despolitização e conversão das premissas primeiras do organismo em novas roupagens retóricas, “recicladas” em resposta a tais movimentos, tendo em vista a criação da legitimidade de suas ações voltadas para a expansão do capitalismo (Boltanski; Chiapello, 2009). Enquadra-se aqui o “novo léxico político” empregado pelo Banco (Porto-Gonçalves, 2012) a promoção pelo “desenvolvimento sustentável” pós-Brundtland – 1987 e a emergência da “cultura de resultados” no período Wolfensohn – 1995-2005. Nos subcapítulos subsequentes, propõe-se uma análise crítica de tais noções, a fim de caracterizar as intenções e práticas subjacentes ao discurso promovido por esta instituição financeira internacional.

### **2.1.1. A promoção do desenvolvimento sustentável**

Alguns episódios expuseram a fragilidade das práticas e retórica do Banco quanto às críticas ambientalistas. As “falhas institucionais” observadas nos primeiros projetos de intervenção, ao longo das décadas de 1970 a 1990, resultaram em conflitos sociais e degradação dos recursos<sup>9</sup>. Já nos anos 80, os efeitos de projetos interventivos financiados pelo Banco Mundial – tais como o “projeto de colonização Polonoroeste no Brasil” e o “desenvolvimento da pecuária em Botsuana”<sup>10</sup> – sofriam contestações de populações atingidas por vezes articuladas a ONGs ambientalistas internacionais<sup>11</sup>. Ganhava força a bandeira social inscrita em problemáticas ambientais, e, em resposta, houve a emergência da dita “questão ambiental” às práticas do Banco. O debate ambiental se amplificava nas esferas intelectuais, políticas e financeiras – a ponto da ONU constituir, diante as críticas do Clube de

<sup>9</sup> French (1994), Mansuri; Rao (2004).

<sup>10</sup> Como exemplos, o “memorando tóxico” de Lawrence Summers, na época vice-presidente e economista-chefe do Banco Mundial, e a divulgação do Relatório Morse, uma produção independente do staff do Banco sobre impactos ambientais do projeto Sardar Sarovar, por exemplo. O “Memorando Summers”, como ficou conhecido, está disponível na internet:

(<http://www.jacksonprogressive.com/issues/summersmemo.html>). No “memo”, Summers sugere exportar atividades poluidoras às nações pobres. Acseirad; Mello; Bezerra (2008) problematizam o documento à luz da noção de justiça ambiental. Sobre o projeto Sarvar Sarovar e o Relatório Morse, ver Rich (1994 apud Pereira 2009).

<sup>11</sup> French (1994); Pereira (2009, 2010, 2011).

Roma<sup>12</sup>, a Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento, com a missão de construir uma noção que internalizasse as demandas ambientais ao projeto econômico-desenvolvimentista. Nascia aí o “desenvolvimento sustentável”, cunhado no Relatório Brundtland de 1987 (CMMAD, 1991)<sup>13</sup>, que por sua vez é rapidamente incorporado nos discursos dos projetos do Banco Mundial.

Da questão ambiental emerge o início de movimentos por “responsabilização” do Banco Mundial – como entidades para fiscalização e “inspeção” – e, em processo concomitante, emerge o “esverdeamento” de suas atividades, sob a ideologia do desenvolvimento sustentável. O Banco passa, destarte, a dotar de “ambientalismo” seu discurso, incorporando a “linguagem ambientalista” ao paradigma econômico neoclássico que o constitui<sup>14</sup>. Nos termos de Boltanski e Chiapello (2009), houve um “deslocamento” das ações do Banco. A crítica advinda dos fracassos de seus projetos, ao constituir-se legítima (*op. cit*), subtraiu a legitimidade de suas práticas anteriores. O Banco elabora a neutralização da crítica ambientalista pela internalização da ideologia do desenvolvimento sustentável, modificando “os percursos de provas”.

“[...] em vez de questionar frontalmente as provas regulamentadas – o que seria custoso demais, especialmente em

<sup>12</sup> Entre as críticas de matrizes discursivas associadas à problemática dita “ambiental”, a de maior repercussão – pelo fato mesmo de ecoar em frações hegemônicas do pensamento econômico e social – foi a promulgada pelo “Clube de Roma”, com sua síntese acerca de “limites ao crescimento”. O chamado “Clube de Roma” é um grupo de intelectuais e personalidades de diferentes comunidades, tais como a acadêmica, a política e a empresarial. Em 1972 publicaram o relatório chamado “Limites do Crescimento” (*Limits to Growth*), em que previam como “limites” ao crescimento econômico as bases de energia e recursos naturais do planeta, que não poderiam atender às demandas do crescimento populacional.

<sup>13</sup> A ONU, retomando o debate sobre as questões ambientais, organiza a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento para construir um documento comum. O Relatório Brundtland (documento chamado “Nosso Destino Comum”, de 1987) foi o fruto desse projeto. Nele nasce o “desenvolvimento sustentável”, em que se previa uma lógica de aplicação da tecnologia e da liberdade de mercado como meios de enfrentamento da “questão ambiental”, cuja raiz seria a pobreza: segundo seus promulgadores haveria uma associação intrínseca entre “pobreza” e “desgaste ambiental”. O projeto pelo “desenvolvimento sustentável” no âmbito do Relatório toma como imperativo o crescimento econômico, porque seria esse o caminho de solução para o “problema da pobreza”. Referenda-se na crença do progresso técnico e “ecoeficiência” para tal crescimento – a “modernização ecológica”, em que discursos e práticas capitalistas são nebulados pelo “esverdeamento” de suas agendas. Há, na verdade, a intenção de busca por crescimento da lucratividade esperada tendo em vista a necessidade de internalização das críticas ambientalistas que, ao questionarem as formas pelas quais as estruturas de acumulação se embasavam – expropriação ilimitada dos “recursos naturais” sob certa base material limitada – no limite punha em xeque o modo de produção capitalista e as estruturas socioeconômicas então vigentes.

<sup>14</sup> Goldman (2005); Pereira (2009, 2010).

termos de legitimidade -, eles são então levados a buscar novos caminhos para os lucros, realizando deslocamentos. [...]. Esses deslocamentos, que modificam os percursos de provas, têm como efeito reduzir os custos associados à manutenção das provas sob tensão e melhorar os lucros daqueles que podem empregar recursos diversos e se veem libertos dos entraves que até então limitavam os usos que podiam fazer de suas forças” (Boltanski e Chiapello, op cit: 70).

O crescimento de financiamento do Banco Mundial a “projetos ambientais” cresce vertiginosamente: se no ano fiscal de 1986 o Banco Mundial havia dedicado a “projetos ambientais” a montante de 25 milhões de dólares, já em 1996 os mesmos projetos em atividade em 1986 alcançam 11. 443 milhões (Banco Mundial, 1998: 84). Não obstante, o Banco também promove mudanças no staff<sup>15</sup> e passa a exigir de seus clientes um “desenvolvimento ambientalmente sustentável”, interpelando-os com receitas de políticas para o mercado<sup>16</sup> ressemantizadas como “ambientalistas”.

Em resumo, Banco respondeu às críticas convertendo semanticamente o paradigma preservacionista dos movimentos ambientalistas ao paradigma conservacionista voltado para o mercado – da “proteção ambiental” a “administração ambiental”. Criou-se na resposta dada pelo Banco à ofensiva ambientalista uma abertura ao “livre comércio dos “ativos” ambientais” (cf. Goldman, 2005, p. 121-131, apud Pereira, 2011), pelo qual se dilatou o projeto capitalista através da neutralização de elementos da crítica (Boltanski; Chiapello, 2009). A tática do Banco foi de responder à emergência social de uma problemática dita “ambiental”

<sup>15</sup> Relata Pereira (2010, p. 213), “Em 1991, a direção do Departamento Ambiental foi oferecida a Mohamed El-Ashry, que trabalhara no Environmental Defense Fund e no World Resources Institute e, por isso, trouxe uma vasta rede de contatos no campo ambientalista. Por sua vez, a criação do Fundo Global para o Meio Ambiente (Global Environmental Facility) ajudou a consolidar a idéia de que o “esverdeamento” do Banco lhe possibilitaria administrar, de cima para baixo, recursos adicionais robustos para projetos ambientais internacionais, transformando a gestão do meio ambiente num instrumento adicional para a expansão da sua influência”.

<sup>16</sup> João Márcio Mendes Pereira inclui a essa conversão o processo de publicização do funcionamento do Banco. O maior envolvimento do Congresso americano às políticas norte-americanas ao Banco Mundial teria alargado “o espaço para o ativismo e o escrutínio públicos”: “em primeiro lugar, ao interesse crescente do Congresso na política norte-americana para o Banco Mundial a partir dos anos de 1970 e à sua relutância, também crescente, em atender aos pedidos de fundos do Executivo (...). Em segundo lugar, à ação de ONGs ambientalistas, que gradativamente aprenderam a utilizar a configuração singular do sistema político norte-americano para intervir no Banco Mundial por meio de parlamentares aliados, obtendo sucesso variável ao longo do período. Em terceiro lugar, ao aumento da importância das ONGs na política externa norte-americana, por meio das quais campanhas ambientalistas seriam veiculadas e influenciariam as provisões dos Estados Unidos para o Banco Mundial” (Pereira, 2011, p. 258).

internalizando-a e se lançando a frente como seu ator promotor. O “desenvolvimento sustentável”, incorporado às suas práticas, viabiliza através de um novo léxico uma nova lógica para capitalismo liberal, cujo caráter seria o “neoliberalismo verde” (Goldman, 2005): o “ambientalismo” sob os princípios da chamada “modernização ecológica” (Blowers, 1997; Acsehrad, 2000) <sup>17</sup>, calçada na busca por reprodutibilidade das práticas de acumulação capitalista por meio do aperfeiçoamento da técnica (Naredo, 1996; Sachs, 1997).

### **2.1.2. Da cultura de princípios à cultura de resultados: eficiência e equidade, legalidade e legitimidade**

Diante o processo de “neoliberalização” e novas “pressões cruzadas” no início da década de 90 <sup>18</sup>, o Banco promulga uma nova agenda de procedimentos, políticas, e, subscrito, ideias<sup>19</sup>.

- a. Reforço à criação de “ambientes hospitaleiros” aos negócios. Com a “*capacity-building*” (“construção de capacidade”) aos Estados e fortalecimento de direitos de propriedade, buscava-se estabilidade nos mercados para garantia dos corredores de fluxos de capital sem “surpresas desagradáveis” aos investidores nacionais e estrangeiros. Mecanismos como a “boa governança” e as “*safety nets*” <sup>20</sup> (redes de segurança) garantiriam a

<sup>17</sup> Como indica Brand (2005, p. 504): “Tal como se ha comentado ampliamente, el desarrollo sostenible ortodoxo es un pensamiento ambiental ‘blando’, en el sentido de confiar en ajustes marginales al desarrollo capitalista para minimizar los impactos ambientales. Esta ortodoxia, que no incorpora ninguna lógica ecológica ni hace concesiones culturales de importancia, ha sido descrita por Hajer (1995) en términos de la “modernización ecológica”, controlada por una alianza entre los grandes centros de poder empresarial, gubernamental y científico”.

<sup>18</sup> Com o processo de “neoliberalização” ascendente no início da década de 90, surgem os questionamentos de Wall Street sobre a “utilidade” do Banco. Afinal, segundo o pensamento econômico mainstream (Mansuri; Rao, 2004), à “globalização” dos capitais se coadunaria o descenso da importância de uma instituição multilateral promotor de desenvolvimento por meios financeiros, visto a consequente “globalização” do mercado e seus benefícios.

<sup>19</sup> A nova agenda é promovida na gestão de James Wolfensohn (de 1995 a 2005), que reforça o princípio da gestão McNamara (1968 a 1981) de combate à pobreza diante os pífios resultados aos mais pobres promovidos pelos programas de “ajuste estrutural” no final da década de oitenta e início da década de noventa.

<sup>20</sup> As “redes de segurança” seriam redes de proteção social. Atores sociais locais quando estabelecem laços de cooperação, reduziram riscos e atenuariam impactos (como desastres naturais ou de mercado) e a pobreza (cf. Delacote, 2010), desenvolvendo “capital social”.

liberalização econômica, o que por sua vez engendrariam o combate mais efetivo à pobreza:

Nosso novo mundo de mercados abertos aumenta as apostas em países em desenvolvimento. O investimento está ligado a boas políticas e boa governança — regimes liberais de comércio e altas taxas de poupança, combinados com sistemas legal e judicial sólidos. (...) O capital vai para aqueles países que têm os fundamentos certos. E nós estamos trabalhando junto com os nossos clientes sobre aqueles fundamentos (Wolfensohn, apud Pereira 2010).

- b. “Eficiência máxima” e “maior equidade” para superação da pobreza. Para tal, em vez da “cultura de aprovação” anterior, calcada na lógica do “mover dinheiro” para alcançar fins de acumulação geral e redução da pobreza por “*trickle down*” e “*trade off*”<sup>21</sup>, promove-se agora uma “cultura de resultados”, em que o Banco só passaria a financiar projetos “viáveis”, com fins “estratégicos” previamente estabelecidos e pactuados.
- c. A tecnologia da parceria. Ao Banco caberia agora se converter em “bom parceiro” (Banco Mundial, 2003, 2012): que o Banco aprendesse a “ouvir críticas” e responde-las da forma mais “construtiva” possível. Dá-se aí o fortalecimento do relacionamento do Banco com ONGs internacionais, incluindo ambientalistas, pois, enquanto são “independentes”, eles teriam também a missão do “negócio do desenvolvimento” (WRM, 2005), tal qual o Banco Mundial.

Em abril de 1998, durante a Cúpula das Américas realizada em Santiago do Chile, Wolfensohn declarou que o “consenso de Washington”<sup>22</sup> havia terminado.

<sup>21</sup> O “*trickle down*” seria uma consequência distributiva do crescimento econômico concentrado, segundo o pensamento econômico liberal. Basicamente, pressupõe que o crescimento geral adviria de um período de concentração de renda, que, tal qual um “efeito cascata”, subsequentemente se transbordaria para os demais setores e classes sociais. No Brasil ficou popularizado em meados da década de 70 pelo então ministro da Fazenda Delfim Neto, que comparou a política econômica vigente a um “bolo” que deveria primeiro crescer para que depois pudesse ser repartido entre o resto da sociedade. Já o *trade-off* é uma expressão proveniente da teoria econômica e da escolha racional (ciência política) que se refere a uma situação de escolha racional entre perdas e ganhos: escolhe-se ceder algo em nome da obtenção de algo mais valioso que a perda inicial no futuro. Associa-se, pois, à ideia do “*trickle down*” quando aplicada à políticas econômicas, por exemplo. No caso exemplificado acima, Delfim Neto sugere concentrar para que “por cascata” a concentração posteriormente beneficie os demais.

<sup>22</sup> Sobre o que foi o Consenso de Washington, Batista (1994): “Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados - FMI, Banco Mundial e BID - especializados em assuntos latino-

Embora continuasse imprescindível a manutenção de políticas “já provadas” para o crescimento econômico, impunha-se uma “nova” agenda, centrada na promoção da “inclusão social” e da “participação”.

Os mercados são essenciais para a vida dos pobres. (...) Em média, os países abertos ao comércio internacional e dotados de sólidas políticas monetárias e de mercados financeiros bem desenvolvidos registram maior crescimento. Em média, onde as reformas favoráveis ao mercado foram bem implementadas, a estagnação cessou e o crescimento recomeçou (Banco Mundial apud Pereira 2009, 2001, p. 38).

Estabelecido este pressuposto, o informe arrolou o mesmo conjunto de medidas “contra a pobreza” que o Banco vinha prescrevendo há mais de uma década. Entre as principais estavam:

- a. A simplificação de regulamentos que afetam microempresas e firmas de pequeno e médio porte.
- b. A legalização dos bens imobiliários dos “pobres” para que sirvam de garantia para a obtenção de empréstimos bancários.
- c. O investimento em “capacidades humanas” como saúde e educação básicas.
- d. A realização de reformas agrárias “assistidas pelo mercado” <sup>23</sup>, baseadas em transações voluntárias entre compradores e vendedores de terra a preços de mercado, em situações onde a desigualdade na distribuição fundiária fosse muito elevada e houvesse concentração de pobreza e tensões sociais no campo.

---

americanos. O objetivo do encontro, convocado pelo Institute for International Economics, sob o título “Latin American Adjustment: How Much Has Happened?”<sup>24</sup>, era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região (...). Nessa avaliação, a primeira feita em conjunto por funcionários das diversas entidades norte-americanas ou internacionais envolvidos com a América Latina, registrou-se amplo consenso sobre a excelência das reformas iniciadas ou realizadas na região, exceção feita, até aquele momento, ao Brasil e Peru. Ratificou-se, portanto, a proposta neoliberal que o governo norte-americano vinha insistentemente recomendando, por meio das referidas entidades, como condição para conceder cooperação financeira externa, bilateral ou multilateral. (...). Nessa avaliação, a primeira feita em conjunto por funcionários das diversas entidades norte-americanas ou internacionais envolvidos com a América Latina, registrou-se amplo consenso sobre a excelência das reformas iniciadas ou realizadas na região, exceção feita, até aquele momento, ao Brasil e Peru. Ratificou-se, portanto, a proposta neoliberal que o governo norte-americano vinha insistentemente recomendando, por meio das referidas entidades, como condição para conceder cooperação financeira externa, bilateral ou multilateral.

<sup>23</sup> Sobre as “reformas agrárias assistidas pelo mercado”, ver o tópico 2.2.3. do presente trabalho.

- e. A oferta de serviços públicos segundo mecanismos de mercado prestados por organizações sociais e empresariais (Banco Mundial, 2001, p. 38-39).

Em resumo (Pereira, 2009, p. 241):

“Fatores sociais, culturais e institucionais são a chave para o sucesso e a sustentabilidade”, dizia o novo presidente (Wolfensohn, 1996: 4). Tratar-se-ia, na linguagem do Banco, de impulsionar a criação de incentivos microeconômicos que complementassem os fundamentos macroeconômicos do capitalismo neoliberal, mediante iniciativas que promovessem a internalização de regras de conduta social e o consentimento dos grupos sociais subalternos a canais limitados e corporativos de participação política e ação social”.

Clarifica-se a reorientação de um Banco que atuava a partir de certos princípios a um ator funciona pragmaticamente, em função dos resultados esperados, o que inclui a incorporação de elementos contraditórios na sua agenda a fim destes resultados, ao passo que a expande. Às críticas e “pressões cruzadas” (Pereira, 2009, 2010) o Banco respondeu com a internalização de temas espinhosos aos seus interesses, tais como os direitos humanos e formas não-privadas de gestão, a fim de manter-se ator relevante economicamente e ideologicamente.

“[...] melhorar acesso a terra para pastores (helders), povos indígenas e outros grupos que foram historicamente desfavorecidos, pode ser justificado com base em considerações aos direitos humanos, mesmo que não implique em aumento imediato em eficiência econômica” (Banco Mundial, 2003, p. 45).

Observa-se, em meio a isso, a maior abertura à “equidade” como instrumento para a construção de legitimidade: “lidar com a eficiência não vai resolver automaticamente todas as questões quanto à equidade” (Banco Mundial, op cit.).

Portanto, nas últimas décadas, o Banco Mundial lidou com as injunções políticas em matéria ambiental crescendo e fazendo mais, mediante um processo contínuo de “estiramento institucional e mudança incremental” (Pereira, 2009). Essa expansão absorveu uma quantidade cada vez maior de demandas diferenciadas,



alargando o mandato do banco muito além das áreas originais. “Contudo, do ponto de vista político, a absorção se deu pela via da internalização e da acomodação das demandas no paradigma dominante de desenvolvimento impulsionado pela instituição” (Pereira, 2011: 259). As críticas ambientalistas e de demais setores ao longo da década de oitenta se baseavam no ataque ao “big development”, em que “muitos projetos de larga escala [...] estavam tendo mau desempenho. Enquanto recursos comuns vinham sendo rapidamente degradados criava-se significativos impactos ambientais e à pobreza. Tais queixas re-despertaram interesse em manejo local de recursos e decisões” (Mansuri; Rao, 2004). Diante disso, emergem “pressões cruzadas” que condicionam a legitimidade das práticas do Banco. Entre elas, trabalhos de autores como Amartya Sen e Elinor Ostrom afetam largamente o pensamento “mainstream” sobre desenvolvimento. Sen propõe o desenvolvimento como algo mais que o crescimento material, relacionado à promoção da liberdade a fim de exercício pleno da cidadania; Ostrom (1997) faz crítica à “tragédia dos comuns” de Hardin e ao paradoxo da ação coletiva de Olson através de pesquisa empírica, mostrando que determinadas coletividades, sob arranjos institucionais historicamente construídos e acordados, podem gerir seus bens comuns sem degrada-los mutuamente. O Banco traz pra si as críticas, adicionando novos léxicos como “empoderamento” a partir de Sen, e a temática dos “commons” a partir de Ostrom<sup>24</sup>.

Hoje o Banco Mundial almeja “consolidar um neoliberalismo sofisticado na acumulação e regulador da resistência, mas ‘sem perder a ternura jamais” (Gonçalves, 2009:5). Trata-se de criar um “ambiente de negócios” (Harvey, 1996) em que os princípios liberais da economia de mercado – liberalização, desregulamentação e privatização – se estabeleçam e se repactuem nos estados nacionais por via da participação ampliada e consensos entre as esferas de poder (Gonçalves, 2009).

“Quando o capitalismo é obrigado a responder efetivamente às questões levantadas pela crítica, para procurar apaziguá-la e conservar a adesão de suas tropas, que poderão dar ouvidos às denúncias, *ele incorpora, nessa operação, uma parte dos valores em*

<sup>24</sup> A reorientação empreendida pelo Banco quanto aos bens comuns a partir de Ostrom é o tema do capítulo três do presente trabalho.

*nome dos quais era criticado.* O efeito dinâmico da crítica sobre o espírito do capitalismo passa aí pelo reforço das justificações (...) que, sem pôr em xeque o próprio princípio de acumulação e exigência de lucro, dá parcialmente satisfação à crítica e integra ao capitalismo injunções correspondentes às questões que mais preocupavam seus detratores” (Boltanski e Chiapello, 2009: 63).

Pois, o Banco se constrói uma reposta para se manter como ator “relevante”, principalmente nos campos ideológico e intelectual. De financiador direto passou a sugerir e prestar consultorias aos países em desenvolvimento que, conformados à liberalização de suas economias, não mais buscam o que fazer, mas como fazer (TEEB, 2008), e se endividam ao Banco pelos serviços intelectuais (Gonçalves, *op. cit*). Encampando princípios morais como a “redução da pobreza” e “maior equidade” através do projeto de “desenvolvimento sustentável” sob a lógica da “cultura de resultados”, os *think tanks* do Banco Mundial costuram um corpo teórico e político que legitima o aumento da produtividade e lucros (“eficiência”) e a abertura de novos mercados. O Banco vem se reinventando a fim de manter-se agente relevante nas relações de forças internacionais, atualmente fundamentalmente como promotor de ideias e ideários.

## 2.2. O BANCO MUNDIAL E A QUESTÃO FUNDIÁRIA

O principal e último documento do Banco Mundial em questões sobre a terra havia sido o “*Land Reform Policy Paper*”, de 1975. Entendia-se por “reforma agrária” (*land reform*) a promoção de projetos que se baseassem em três princípios, a saber:

- a. Necessidade dos mercados poderem transferir terra aos produtores mais produtivos;
- b. “A conveniência de operação de fazendas por famílias proprietárias”;
- c. “Distribuição igualitária de ativos”.

A atual diretriz do Banco data de 2003. Trata-se de uma revisão teórica e prática quanto a “políticas para a terra”, em curso pelo *staff* do Banco Mundial desde meados da década de 80. O “*Land Policies for Growth and Poverty Reduction – research report*” de 2003 aborda a temática agrária sob os mesmos princípios, que se coadunam à leitura econômica neoclássica de justiça pelo liberalismo<sup>25</sup>. Entretanto, há uma série de reorientações teóricas, listadas no quadro a seguir.

Quadro 1 – Comparativo entre o documento do Banco Mundial para a terra de 1975 e 2003.

<i>Land Reform Policy Paper (1975)</i>	<i>Land Policies for Growth and Poverty Reduction (2003)</i>
“Terra” em termos de uso agrícola e produtividade.	Maior atenção à importância dos direitos de propriedade para “empoderar os pobres” e melhorar a governança.
Foco exclusivo em titulação formal.	Maior atenção à legalidade e legitimidade de arranjos institucionais já existentes.
Conflitos agrários brevemente associados a disputas de âmbito político e ideológico.	Atenção à governança, resolução de conflitos e corrupção.
Maior eficiência leva necessariamente a maior equidade.	Tenso: se atualmente mais oportunidades para soluções win-win (mais eficiência levando a maior equidade), “lidar com a eficiência não vai resolver automaticamente todas as questões quanto à equidade”.
Funcionamento do mercado de terras primordialmente (ênfase em) vendas de terras.	Reconhecimento de “custos altos de transação” na venda e outros obstáculos para os pobres, além de menor disponibilidade de terras e crescimento populacional, o que leva ao Banco publicar que “a transferibilidade da terra é mais importante hoje do que antes”. Diante disso, passa a ser prioridade o mercado de alugueis de terra, e “eliminar restrições restantes ao funcionamento desses mercados”.
Reconhece que redistribuir terra aumenta equidade e eficiência.	Faltou dizer “como fazer”: ter como referenciais a redução da pobreza, aumento da produtividade, custo do programa, participação e transparência, e “modificações nos desenhos dos programas” diante resultados. Ainda, considerar outras formas de intervenção que “reduzem a pobreza” mas com impactos “menos controversos”.

<sup>25</sup> A teoria política contemporânea dá larga atenção ao debate em torno da “justiça” e do “liberalismo político”, especialmente após Rawls (2000).

	politicamente e que demande menos quanto à capacidade institucional e recursos fiscais”.
Cautela em dar conselhos quanto a políticas e formas de intervenção e implementação.	Princípios devem ser “traduzidos” às realidades locais. Para tal, colaboração e parceria com demais stakeholders “com base em suas vantagens comparativas”.

Entre as revisões inclui-se a reorientação aos regimes de propriedade comum, já inicialmente encampada principalmente pelos *think tanks* do Banco a partir do meado da década de 80 e nos trabalhos de Klaus Deininger, atual economista líder no grupo de desenvolvimento rural do Grupo de Desenvolvimento Econômico. Inclui-se uma revisão das políticas fundiárias do Banco e seus “desafios futuros” em 1999, junto com a formação da articulação “*World Bank's Common Property Resource Management Network - CPRNet*”<sup>26</sup>. O Banco passa a reconhecer como mais interessantes (quanto à eficiência e equidade, por via da produtividade), “caso a caso”, sistemas comunais em relação à privatização das terras, estimulando o reconhecimento de formas de propriedade consuetudinárias. Segundo Deininger e Binswanger (1999, p. 248):

“Primeiramente, a política de reforma agrária do Banco Mundial de 1975 recomendava que sistemas comunais de posse deveriam ser abandonados em favor de títulos de propriedade [*freehold*] e à subdivisão dos comuns. Hoje é reconhecido que alguns arranjos de posses comunais podem aumentar segurança jurídica e prover uma base (limitada) para transações de terra em formas que são mais custo-efetivas que títulos de propriedade”.

Os subcapítulos a seguir tratam dessa reorientação em cada um dos seus elementos principais.

### 2.2.1. Garantia dos direitos de propriedade e redução da pobreza

<sup>26</sup> Em: < <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/97605/conatrem/conatrem/documents/guide-3b.pdf>>.

Para o Banco e seu staff<sup>27</sup> existe clara relação entre segurança jurídica dos direitos de propriedade e o crescimento econômico:

- a. Garantia de direitos de propriedade e maior incentivo a investir pois maior acesso a crédito (proveniente da estabilidade do mercado da terra e da produção).
- b. A estabilidade no mercado de terras garante maior “transferibilidade” da terra diante menor custos de transação, melhorando a “alocação da terra”, o que desenvolve tanto a eficiência quanto a equidade.
- c. A posse levaria a um uso mais sustentável e responsável da terra e recursos.
- d. Independência de “burocratas” (assistência de governos e políticos, apoio técnico externo), para conseguir gerar subsistência e excedentes, configurando liberdade individual.
- e. Incentivo a “atividades não-agrícolas”.
- f. Reconhecimento de direitos de propriedade e estabilidade propiciam aumento das “redes de bem estar e segurança” (*safety nets*) entre os mais pobres.

A posse do patrimônio aliado ao desenvolvimento produtivo acarretaria em melhor funcionamento do mercado; haveria, pois relação diretamente proporcional entre segurança da propriedade e aumento da produtividade, reduzindo a pobreza pelo aumento das oportunidades econômicas com a inserção formal no mercado. O direito de propriedade seria mais interessante:

- a. Relação entre maior produtividade quando os direitos de propriedade estão “seguros”, porque possibilitaria uso mais intensivo da terra. Diante crescimento populacional e escassez de terra, a maior integração com mercado e o maior investimento no uso de tecnologias gerariam mais oportunidades econômicas.
- b. Imposição de direitos de propriedade por “outsiders” desestruturam a evolução dos direitos de propriedade, visto carregarem distorções de outros mercados. “Dado que a evolução histórica dos direitos de propriedade não é somente uma resposta a forças puramente econômicas,

---

<sup>27</sup> Bromley (1998); Deininger and Binswanger (1999).

não é surpreendente que arranjos encontrados em muitos países são frequentemente não ótimos tanto em perspectiva social quanto econômica”.

A terra seria, logo, determinante no acesso a oportunidades econômicas, reduzindo conflitos e a pobreza. Os direitos de propriedade seguros, e a redução de conflitos, por sua vez, gerariam grandes (*far-reaching*) efeitos econômicos, não econômicos e sociais – “empoderar”, reduzindo a pobreza:

- a. Habilidade da família de gerenciar subsistência e gerar excedentes mercantis (*marketable*);
- b. “Status” social e econômico, e por vezes estabilidade e possibilidade de reprodução de identidades coletivas;
- c. Uso da terra de forma “sustentável”, responsável;
- d. Segurança e acesso a mercados financeiros.

Nesse sentido, os projetos financiados ou apoiados pelo Banco deverão se calcar em “reconhecer os ocupantes e suas formas de ocupação”. Não fazê-lo se converteria, via de regra (como indica a “experiência recente” do Banco) em surgimento ou expansão de conflitos. Por sua vez, conflitos seriam indesejáveis, porquanto gerariam múltiplos “efeitos externos negativos”, como a falência do Estado e o desenvolvimento de “instituições paralelas”. Segundo o Banco, os conflitos derivam da escassez de terra, essa resultante da presença e interesse de “outsiders” em realocar terra, o que gera reação daqueles que historicamente (autoridades e instituições) que “previamente tinham autoridade inquestionável sobre alocação de terra e resolução de disputas”, aliado ao crescimento populacional.

### **2.2.2. O Estado e a redução da pobreza**

Não se trata mais, como se vê, de redução do Estado ao “mínimo”, mas de “readequá-lo”, pois se trataria de ente coletivo que deve “reduzir externalidades e perturbações indesejáveis”: paisagens, biodiversidade e ecossistemas devem estar sob sua vigilância (Binswanger; Deininger; Feder, 1993). Caberia aos governos, “estabelecer [em] os quadros legais e institucionais nos quais os mercados de terra possam funcionar e criar um ambiente político que premie transações que

aumentem a produtividade e bem-estar”, entre eles através da ajuda a “internalizar efeitos que são externos aos usuários individuais da terra”, com mecanismos como “eliminar restrições implícitas e explícitas ao aluguel de terras” (Banco Mundial, 2003). Sendo assim, caberia aos governos criar ambientes favoráveis aos negócios, com a internalização de custos para o funcionamento dos mercados que por excelência seriam os melhores alocadores do bem-estar e da eficiência via produtividade.

“Efeitos ambientais externos frequentemente podem ser internalizados se direitos de propriedade são projetados numa forma que encorajam o manejo prudente dos recursos naturais, por exemplos, premiando com direitos de propriedade grupos que conjuntamente se beneficiam do uso ótimo do recurso, fortalecendo a capacidade desses grupos para a ação coletiva, ou tornando como prêmio o direito à propriedade para indivíduos ou grupos em relação a certas restrições ou recompensas por comportamento desejável” (Banco Mundial, 2003, tradução nossa).

Diante da “experiência recente”, o Banco propõe diferentes “formas de realização” de políticas e projetos interventivos de acordo com os sistemas de gestão e controle da terra e recursos. Para sistemas consuetudinários (*customary systems*), segundo o Banco Mundial seria mais eficiente se reconhecer legalmente direitos e instituições existentes do que “tentativas prematuras de estabelecer estruturas formalizadas”, ficando a cargo ao Estado dar direitos legais e regularizar posses, constituir contratos de uso, etc. A regularização do domínio permite investimentos por parte do setor público e privado em espaços “seguros”, o que geraria benefícios (solução *win-win*).

### **2.2.3. A “reforma agrária de mercado”**

A “reforma agrária assistida pelo mercado” é a receita elaborada em 1995 pelo Banco Mundial para a promoção de redução de pobreza nas áreas rurais dos “países em desenvolvimento” a partir dos mecanismos de mercado. Na época, esses países passavam por processos de “ajuste estrutural” diante crises econômicas,

configurando conjunturas políticas e sociais instáveis, em que movimentos sociais denunciavam a desigualdade e a concentração da estrutura fundiária como um drama social. Em resposta, o Banco promulga o que, segundo seus projetos, “uma reforma agrária pacífica, desburocratizada e mais coerente com os tempos de estabilização econômica” (Sauer, 2004, p. 43). Segundo o autor, “essas justificativas baseiam-se no pressuposto de que o mercado e seus mecanismos são capazes de reduzir conflitos e disputas por terras, reduzindo os problemas sociais” (op.cit).

A reforma agrária de mercado se baseia na realocação de terras por compra e venda: através de programas de crédito, por exemplo<sup>28</sup>, trabalhadores sem terra são postos em igualdade de negociar com proprietários rurais, o que promoveria a redução da pobreza pela transferência de terras pelo mercado. Ademais, comunga com a nova “cultura de resultados” promulgados pelo Banco. Para Neto (2004), significou a extensão aos trabalhadores rurais das concepções neoliberais do BIRD. Para Sauer (2004, p. 43), tratou-se de uma “tentativa política de ‘desideologizar’ a reforma agrária, evitando conflitos históricos decorrentes das disputas pela posse da terra. Em vez de lutar por seus direitos, as famílias deveriam negociar, pacífica e diretamente, a compra e a venda de terra com os latifundiários”. Resumindo, reforma agrária assistida pelo mercado almejava promover uma redistribuição de terra por meio do funcionamento do mercado de terras. Estaria no mercado, mais uma vez, a solução para um problema advindo das ações de mercado, despolitizando a questão agrária, notadamente associada a demandas por ações políticas desapropriatórias e redistributivas.

### **3. O BANCO MUNDIAL E AS ÁREAS DE USO COMUM: TEORIA ECONÔMICA E PRÁTICAS**

Diversas das ditas “terras tradicionalmente ocupadas” são áreas de uso comum, em que vigora o acesso e o uso compartilhado dos recursos do território. Porquanto concorrentes ao avanço do modelo hegemônico de individualização e

---

<sup>28</sup> No Brasil foi introduzido no governo Fernando Henrique Cardoso o programa “Cédula da Terra” e o “Banco da Terra”, que concedia créditos aos trabalhadores a fim de que adquirissem suas propriedades.



mercantilização da terra, essas áreas de posse e uso coletiva, por vezes compreendidas nos mapas promulgados pelos órgãos governamentais como “fundos territoriais” ou legisladas como “terras devolutas”, têm sido reivindicadas como elementos constitutivos das identidades coletivas e “territórios” desses grupos sociais. Contrariando as previsões evolucionistas liberais, essas formas comunais de acesso a espaços e recursos, ignoradas pelas formas de apropriação dominantes ainda existem no país, especialmente em “regiões com ecossistemas considerados “marginais”, com solos considerados inapropriados para uso agrícola ou urbano – industrial intenso” (Diegues, p. 97,2001).

Segundo Almeida (1987), o surgimento dos sistemas de uso comum se devem a uma teia de estratégias desses produtores em resposta a fatores tanto físico-naturais da região quanto a contextos e dinâmicas histórico-econômicas. Dentre as estratégias está a organização da produção sob regime de propriedade comum de recursos e na cultura política de desenvolvimento de laços de solidariedade e reciprocidade a partir de um capital socialmente acumulado atrelado ao espaço vivido historicamente. Atribui-se, pois, ao caráter organizativo instituído no uso, acesso e regulação comum dos recursos dos territórios caráter de “identificação, defesa e força” frente a seus antagonistas: tornam-se, pois, “unidades de mobilização”. (Almeida, 2004). Por sua vez, a essa construção identitária e organização social e territorial específica evoca-se, enquanto elemento constitutivo de cada identidade coletiva, sua relação específica com a terra e com os meios de reprodução social, inscrevendo as identidades certo caráter dito “ecológico”, em meio a ambientalização dos conflitos (Leite Lopes, 2006) <sup>29</sup> que embatem. Povos e

---

<sup>29</sup> “De acordo com o antropólogo José Sérgio Leite Lopes, a “ambientalização” é uma forma de discurso, consensual, todos passam a ter esta preocupação ecológica, de preservação, de desenvolvimento sustentável, e atributos são criados para designar as empresas, com seus gerentes e setores especializados. Tal discurso incorporado e uma suposta consciência ambiental ganham destaque. Há uma tarefa permanente de distinguir e tal distinção concorre para explicar porque os movimentos sociais estão sendo obrigados na construir territorialidades específicas numa quadra adversa como esta em que a variável ambiental se torna parte do discurso de seus antagonistas. Perguntas, entretanto, se colocam: a “crise” tem diminuído efetivamente o ritmo dos agronegócios? O contrário é verdadeiro, qual seja: nesta quadra os povos e comunidades tradicionais vêm aumentadas as possibilidade de fazer valer seus direitos territoriais? Há uma visão economicista que prevalece e precisa ser relativizada. Por que não desenvolver uma ágil política de reconhecimento para as terras dos faxinalenses, indígenas e quilombolas? Quando se busca operacionalizar os procedimentos de reconhecimento imediato, não existem mecanismos ágeis. Como instituí-los nesta quadra adversa ao mercado de commodities?” (Almeida e Souza, 2009, p.5)

comunidades tradicionais tais como as quebradeiras de coco babaçu, quilombolas, cipozeiros, dentre outros sujeitos coletivos constituídos sob certa identidade territorial, ou a partir de culturas – práticas, saberes e interações específicas com os espaços, por sua vez tornados “territórios” – são exemplos de formas político-organizativas que têm na no uso e acesso a áreas de uso comum de bens e recursos territoriais traços comuns. São exemplos de formas de uso baseadas em direitos costumeiros vigentes em paralelo ao sistema jurídico hegemônico da propriedade privada da terra. Tais comunidades têm sido submetidas às mais diversas pressões, sob a expansão das fronteiras agrícolas ou usurpação de recursos.

Os subcapítulos a seguir tratam das áreas de uso comum segundo as diferentes matrizes teóricas que orientam o pensamento econômico sobre a questão, e a sua relação com as políticas do Banco Mundial. Sua ordem segue a cronologia histórica do debate: a “tragédia dos comuns” data de 1968; as “críticas” à tragédia se desenvolvem ao longo da década de 80, articulada à emergência do neoinstitucionalismo. Não será aqui analisado esse desenrolar em detalhes, almeja-se a caracterização de cada frente com vistas a sua incorporação no pensamento do Banco Mundial, em relação com os diferentes momentos históricos que engendram a internalização da crítica pelo Banco e a renovação de teorias sobre os “commons”.

### 3.1. A “TRAGÉDIA DOS COMUNS” DE HARDIN E CRÍTICAS

“Tragédia dos Comuns” é a famosa metáfora do biólogo Garrett Hardin (1968, 1998) acerca dos regimes de propriedade comum. A partir da sua ilustração de pastores em uma área de uso comum, que, segundo ele tenderia a se degradar visto a tendência de sobreexploração por parte de cada pastor, conclui que regimes comuns estariam fadados à tragédia devido à falta de controle, resultado da falta da ideia de propriedade. Nesse sentido, segundo o autor a solução mais apropriada é a individualização dos espaços e recursos, ou a privatização do território.

Dentre os “furos” teórico-conceituais do artigo, há a presunção da natureza humana como do “*homo economicus*”, individualista possessivo; a confusão do autor

---

sobre os conceitos de “propriedade comum” e “acesso livre”. Em regimes de propriedade comum há regulação, vigilância e controle pelos membros da comunidade, cujo acesso aos recursos também é restrito aos membros. Nisso, a sobre-exploração de recursos não é necessariamente um resultado desses modelos. O uso dos recursos não é irrestrito e ilimitado, mas sim comunitariamente controlado, por mecanismos cooperativos e estratégias socialmente acordadas entre os membros.

Desde Locke, economistas políticos atribuem crescimento econômico à criação dos direitos de propriedade privada, “em resposta a conflitos sobre usos e demandas de recursos”, pois tais direitos “auxiliam a promoção de usos mais eficientes e de cuidados prolongados da base de recursos” (Diegues, 2001: 92). Nesse caminho, os direitos de propriedade privada representariam garantia de eficiência para a produção de riqueza e sustentabilidade de recursos já que o interesse econômico de ganhos contínuos regularia a exploração dos recursos. No caso das comunidades em questão, contudo, certos elementos sócio-espaciais que são entendidos como riqueza não são passíveis de expressá-los sob regras de mercado<sup>30</sup>. No mundo real o artigo de Garrett Hardin tem como pressuposto o comportamento individualista e conjunturas idealizadas sob a lógica do mercado; na realidade, os indivíduos trocam, se comunicam. Nisso podem cooperar em busca de resultados “comunitariamente ótimos”. Logicamente, nem todo sistema de regime de propriedade comum é eficiente, e a tragédia é uma possibilidade enquanto falha no controle. Mas não pela ausência dele. O indivíduo que fere uma regra só o fere porque faz parte do grupo, e o faz pelo consentimento comum às leis vigentes, jurídico-formais ou simbólicas. Em livre acesso, não há “grupo”. Os regimes do dito “common property” têm sua organização social e práticas espaciais criadas na solidariedade e reciprocidade entre os membros: uma forma específica de tecido social. Portanto, há direitos de uso e acesso, mas esses são regulados, em direitos codificados formalmente ou consuetudinariamente.

---

<sup>30</sup> “La mayoría de los comuneros prefieren no monetizar sus recursos. El resguardo a largo plazo y la distribución justa de los recursos se consideran más importantes que maximizar las utilidades o las ventas” (Helfrich, 2008).

### 3.2. DA CRÍTICA À “TRAGÉDIA” AO NEOINSTITUCIONALISMO E SUA INCORPORAÇÃO PELO BANCO

A reorientação do Banco Mundial quanto ao tema das áreas de uso comum parece se articular à incorporação do neoinstitucionalismo (ou Nova Economia Institucional) de Ostrom e North, em avanço no pensamento econômico desde meados da década de 80, ao programa neoliberal e às políticas do Banco Mundial pós relativos fracassos da reforma agrária de mercado original. O neoinstitucionalismo, emergente da crítica à “tragédia dos comuns” dialoga com a teoria dos jogos e a escolha racional para pensar o mundo social e o Estado, a partir de seus caracteres organizacionais: se todos os indivíduos têm mesma capacidade racional de elaborar “instituições” – as “regras do jogo” – a gestão da empresa capitalista deve ser a forma por excelência da gestão do Estado, visto seus referenciais serem escolhas feitas mais racionalmente, ou seja, mais eficientes. Assim sendo, a criação de instituições responde ou também deve responder a critérios de “eficiência”, dada a sociedade em economia de mercado. Nesse sentido, a leitura caracterizaria as estruturas e dinâmicas políticas institucionais como instrumentais, e não pelo seu caráter evidentemente político, ou seja, da contestação – numa sociedade desigual tal qual a capitalista, num questionamento às relações assimétricas de poder. O arcabouço teórico institucionalista, logo, é incorporado ao pensamento neoliberal porquanto despolitiza a vida social: todos são vistos como instituições que interagem segundo certos fins, não havendo assimetrias ou desigualdade. Por sua vez, o Banco Mundial adota de 2003 em diante elementos teóricos do referencial neoinstitucionalista para seus projetos interventivos em manejo e gestão de recursos territoriais, incluindo aí a revisão sobre os regimes comunais como “arranjos institucionais” por vezes “eficientes”, tal como como propõe Ostrom (1997, Ostrom; Cárdenas, 2004).

Quanto aos regimes de uso comum, tratar-se-iam de instituições ou arranjos institucionais historicamente e socialmente elaborados que, para além do mercado, resolvem o paradoxo da ação coletiva de Mancur Olson <sup>31</sup>, podendo ser úteis ao mercado: na Economia das Instituições a “governança comunitária” costura arranjos

---

<sup>31</sup> “Mesmo que todos os indivíduos de um grupo sejam racionais e centrados em seus próprios interesses, e que saiam ganhando se, como grupo, agirem para atingir seus objetivos comuns, ainda assim eles não agirão voluntariamente para promover esses interesses comuns e grupais” (Olson, 1999:14).

e normas que desenvolveriam o “capital social” local, ajambrando sistemas eficientes do ponto de vista produtivo e social. Autores institucionalistas recentes <sup>32</sup> destacam, inclusive, algumas das “vantagens comparativas” dos modelos comunais em relação ao modelo privado. Dentre outras razões, por se aproveitarem de “sinergias que seriam difíceis de prover sob cultivo individual, incluindo redução de riscos por diversificação” (Deininger and Binswanger, 1999) e ambientes com baixa densidade populacional e acesso limitado a mercados e infraestrutura, custos de definir fronteiras individuais seriam altos, a ponto da titulação individual formal poder não compensar (Deininger; Binswanger, 1999, *op. cit*). O reconhecimento e titulação dos regimes comunais e comunidades tradicionais que desta forma organizam suas “instituições”, calçados no neoinstitucionalismo passam a ser pensados como “safety nets” – redes de segurança, em que a cooperação e ajuda mútua da coletividade é entendidas como instrumentos pró-poor segundo a lógica neoliberal. Em outras palavras, as áreas de uso comum, quando reconhecidas, permitem ativação de novos mercados de terra, incluindo aí a titulação de propriedades coletivas ou comunais para inserção no mercado de terras via aluguel de lotes ou negociação com populações em contexto de imposição e disciplinarização dos espaços e práticas espaciais ao fluxo de capitais.

Articula-se, finalmente, à “cultura de resultados”, ao “desenvolvimento sustentável” e ao “combate à pobreza”. Inscrita na captura da leitura neoinstitucionalista pela neoliberalização no Banco Mundial a fim da reciclagem de sua retórica, os planejadores internalizam a forma de propriedade comunal como “eficiente”. O Banco coaduna seus princípios de “eficiência” e “equidade” inserindo formas tradicionais de uso e regulação de territórios e suas comunidades pelo princípio de redução da pobreza com o reconhecimento de direitos de propriedade a comunidades através da produtividade, quando for a ele conveniente. Dado os princípios de “legalidade e legitimidade”, quando houver “comportamento desejável” e arranjos institucionais pré-existentes “ótimos”.

---

<sup>32</sup> Como exemplo da “institucionalização” do modelo neoinstitucionalista na teoria econômica recente, vide o Prêmio Nobel de Economia de 2009, entregue à cientista política Elinor Ostrom e Oliver Williamson por suas pesquisas com base no neoinstitucionalismo sob regimes de propriedade comum regidos por populações tradicionais, ou por eles chamada “governanças [econômicas] comunitárias”. Ostrom; Lerch (2008).

### 3.3. DA DESESTRUTURAÇÃO DAS ÁREAS DE USO COMUM AO RECONHECIMENTO DE REGIMES COMUNAIS: UMA NOVA FORMA DE “REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO”?

Entre os princípios que compõem a nova “cultura de resultados”, devem ser (passam a ser) sujeitos de direitos indivíduos e grupos que, no seu uso e acesso a terra e recursos, obtenham “resultados ótimos” sob a lógica de cálculo de mercado, devendo ser analisados “caso a caso” (Deininger; Binswanger, 1999):

- a. produtividade;
- b. “risco”;
- c. baixos custos de transação;
- d. abundância do recurso e o saldo de investimentos que possam ser empreendidos é baixo;
- e. possibilidade de internalização de efeitos ambientais externos, ou “externalidades ambientais”.

No caso de grupos de uso e acesso comum, por exemplo, seu reconhecimento passaria a ser interessante quando demais “externalidades” podem ser administradas pelo grupo mas não por indivíduos, a fim do melhoramento do funcionamento dos mercados para ampliação da eficiência e melhoria da equidade. Estaria no próprio mercado, portanto, a solução ambiental para as externalidades ambientais produzidas pelo seu crescimento, coadunando-se à lógica do “desenvolvimento sustentável” do Relatório Brundtland.

Quando tais condições se aplicam, o direito de propriedade deverá ser concedido se o grupo cumpre princípios de comportamento e “desenho” (Ostrom, 1997; Anderies; Janssen; Ostrom, 2003) – uso, acesso e regulação – da terra e recursos:

- a. Membros definidos aos quais se darão direitos;
- b. Responsabilidades individuais para com o grupo bem definidos;
- c. “mecanismos de administração e execução” disponíveis;
- d. Claro entendimento sobre as formas como as decisões para modificar regras podem ser feitas.

Logo, parece que o interesse do Banco em reconhecer sistemas e áreas de uso comum às comunidades locais inscreve-se no processo de relaboração de suas táticas quanto ao mercado fundiário, dado a urgência de transferibilidade de terras e circulação de capitais. Diante de tais demandas, o mecanismo do aluguel de terras se revelaria uma nova forma de inserção de terras até então fora dos circuitos de mercado, o que, na lógica do Banco, levaria a uma redistribuição das terras alienáveis, gerando redução da pobreza. Poder-se-ia dizer, daí, que a internalização das formas comunais é uma reafirmação da “reforma agrária de mercado” sob novas bases emergentes da crítica: pela legitimidade de arranjos institucionais pré-existentes, passa a ser mais interessante o reconhecimento do que a pura desestruturação dessas áreas, em especial quando seus gestores apresentam “comportamentos desejáveis” (à lucratividade).

A análise permite supor, finalmente, certo movimento do Grupo em direção a internalização de certos elementos da resistência às ações desestruturantes às áreas de uso comum: embebido da retórica de “redução da pobreza” pelo aumento de produtividade e caldado na tensão entre eficiência, o Banco passa a admitir posses comunais “caso a caso” como eficientes, com vista ao acionamento de novos mercados de capitais. O Banco Mundial converte a crítica e defesa de autonomia pela linguagem da redução da pobreza, internalizando a resistência a seu campo de know-how e atuação na geoeconomia mundial, reforçando-se como “ator intelectual” com monopólio da produção de conhecimento sobre políticas públicas fundiárias (Pereira, 2009). Observou-se, para tal, o empenho do Banco em promover o “reconhecimento de propriedade” (Deininger, 2010) e a “segurança da posse”. Tal como delineia o relatório *“Doing Business”*, a conformação de regras aumenta a previsibilidade das interações econômicas, gerando maior confiança no mercado e seu melhor funcionamento (Banco Mundial, 2011, p. 5). Ou, conforme o Relatório para o Desenvolvimento Mundial de 1995 certo “melhor clima de investimento para todos” (Banco Mundial, 1995). Como Deininger e Binswanger (1999, p. 259). relatam:

“Em vez de reforçar uma frequentemente artificial dicotomia entre direitos privados ou comunais ou tentar privatizar direitos de propriedade para “modernizar” a posse da terra em um ambiente

onde poucas das condições para tal modernização estão presentes, legisladores devem focar em formas de aumentar a segurança dos direitos de propriedade dentro das restrições dadas”.

Em diversos países periféricos, contudo, o estímulo à privatização de terras públicas e comunais promulgadas pelo Banco no âmbito das políticas de “ajuste estrutural” não foram bem sucedidos quanto às intenções iniciais de “reforma agrária pacífica” (Sauer, 2004). O fracasso dos projetos de intervenção iniciados na década de 70 se sucedeu ao questionável sucesso da implantação do mercado de terras por via da privatização ao longo da década de 80 e 90, no tocante à apropriação capitalista da terra e o acionamento de novos mercados; entretanto, a promoção sistemática da “reforma agrária de mercado” em países da América Latina, Ásia e África não parece ter satisfeito as críticas que emergiam de movimentos sociais, visto seus resultados questionáveis quanto à redução da pobreza e diminuição da desigualdade social e da concentração fundiária pela via do mercado. Ademais, a promoção da desestruturação de áreas de uso comum conjugou movimentos contestatórios e a insurgência de diversos povos e comunidades tradicionais que politizam suas identidades territoriais, tais como as populações em “terras de preto, terras de santo, terras de índio” sob “uso comum” (Almeida, 1985, p. 101).

Diante de tais novas “pressões cruzadas”, o Banco indica sua resposta com a abertura à internalização de demandas por vezes contraditórias aos seus interesses, a fim da reprodutibilidade de suas práticas (Boltanski; Chiapello, 2009). Como se viu anteriormente, a internalização de certos elementos da crítica não é algo ao Banco, que se mantém como ator relevante através de tal mecanismo. Não obstante, traz pra si os princípios de função social da propriedade, de “*design*” de Ostrom e da crítica ambientalista, enquanto volta-se para o acionamento de novos mercados. Afinal, segundo o próprio organismo financeiro multilateral, “a transferibilidade da terra é mais importante hoje do que antes”, diante escassez da terra e crescimento populacional. Pelos seus “outcomes em termos de equidade, produtividade”, o mercado de alugueis passa a ser prioridade enquanto elimina “restrições restantes ao funcionamento desses mercados” (Banco Mundial, Banco Mundial, 2003, p. 45) e áreas de uso comum se tornam interessantes do ponto de vista dos resultados econômicos provenientes de seu reconhecimento.



Lista-se abaixo uma síntese de tópicos que a análise documental aponta como associadas à nova orientação do Banco Mundial quanto à pertinência das áreas de uso comum, de acordo com os tópicos anteriormente listados.

- a. Segurança da posse e aumento ao acesso a crédito; acionamento de capitais financeiros.
- b. Segurança da posse e maior investimento na terra, o que levaria a maior produtividade e tempo para atividades “não-agrícolas” e gerenciamento de subsistência ou gerar excedentes para o mercado.
- c. Homogeneização das formas de uso e acesso a recursos, submetendo práticas e arranjos tradicionais em função da lógica do mercado.
- d. O aluguel de terras: diante escassez de terra e crescimento populacional e obtenção de alta produtividade devido contratos flexíveis, atualmente é considerado mecanismo de mercado mais funcional que o de compra e venda, em especial para realização da “reforma agrária assistida pelo mercado” e transferência de terras.
- e. Despolitização da questão agrária em favor de sua solução no âmbito do mercado (reforma agrária de mercado)<sup>33</sup>. Esvaziamento do exercício político dos Estados nacionais pela desapropriação por interesse social em nome da estabilidade, readequando-o à função de absorção de externalidades e promotor de ambiente adequado aos negócios.
- f. Internalização dos custos ambientais às populações vulnerabilizadas.
- g. Inserção das áreas comunais e acionamento de mercados de exploração da biodiversidade<sup>34</sup>. Acionamento dos mercados das

---

<sup>33</sup> Neto (2004), Sauer (2004).

<sup>34</sup> No documento “Sustaining Florests” de 2004 por exemplo, o Banco propõe uma nova orientação para a questão dos “recursos da floresta” (ampliando seu leque de ação, restringido na orientação anterior à silvicultura) em que reconhece o valor econômico dos “recursos florestais”, que provém “serviços ambientais” como promoção de estabilidade do solo, melhor fluxo e qualidade da água, regulação do clima global com sequestro de carbono e são por excelência reservas de biodiversidade, elementos fundamentais para redução da pobreza via acesso e produtividade. Nisso,

biotecnologias<sup>35</sup> e inserção de recursos ambientais até então não monetizáveis ao sistema de preços, tal como o mercado por crédito por carbono emitido (REDD)<sup>36</sup>.

- h. “Status social e econômico e frequentemente suas identidades coletivas” (Banco Mundial, 2003, p. 20).
- i. Resolução ou apaziguamento de conflitos estabilidade no mercado de terras para fluxos de capital em geral.

Afinal, a “globalização da agricultura” promovida pelo Banco (Fortin, 2005) passa pela homogeneização das terras agriculturáveis. Talvez aí o “reconhecimento de propriedade” sirva para a homogeneização de saberes e práticas através da inserção das áreas e comunidades comunais e seus recursos no mercado. É através do mercado que o Banco almeja alcançar “resultados socialmente ótimos” (Banco Mundial, 2003, p. 28).

A titulação dos regimes comunais dão estabilidade ao mercado de terras dos países em desenvolvimento, através da oficialização e homogeneização das formas comunitárias de gestão, com o consequente obscurecimento das tensões sociais no campo sob a ideologia da participação que visa dar caráter “democrático” aos projetos. Os programas de “empoderamento”, tais como projetos ditos participativos, se tornam programas de apaziguamento de conflitos. Ou seja, com o apaziguamento ou invisibilização de conflitos fundiários via inserção dita “participativa” dos atores sociais em determinadas instâncias na elaboração dos projetos, ou com concessões para demandas locais de manutenção ou revalorização de determinadas práticas sócio-culturais, as áreas de uso comum são assim compreendidas como “sustentáveis” – à reproduzibilidade do capital.

---

o Banco entende como “major problem” que as florestas têm sido subestimadas em termos sociais e econômicos, “com muito do valor ambiental de ecossistemas florestais escapando (*falling outside*) dos mercados formais”, o que, na sua tradução, significaria perda quanto às formas de uso e manejo das terras e recursos (Banco Mundial, 2002, p.3).

<sup>35</sup> (TEEB 2008; Banco Mundial, 2002, 2004).

<sup>36</sup> Como exemplo, o caso envolvendo a empresa Celestial Green e indígenas da etnia Munduruku e a negociação de créditos de carbono, mercado ainda em regulamentação no Brasil até a finalização deste trabalho: < <http://racismoambiental.net.br/2012/03/a-terra-e-dos-indios-da-uniao-ou-da-celestial-green/>>. Acesso em 27 de março de 2012.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise comparativa dos documentos de 1975 e 2003 e a produção acadêmica ligada aos *think tanks* do Banco Mundial contrapostos à crítica às intenções do Banco obscurecidas pela retórica do “combate à pobreza” indica que o reconhecimento de regimes comunais se torna interessante ao Banco quando o grupo pode vir a internalizar custos ambientais externos que modelos individualizados não podem. Esta instituição financeira multilateral, desta forma, articula semanticamente pela “redução de pobreza” e “equidade” a transferência dos custos ambientais aos grupos que, sob arranjos tradicionais que, talvez sejam mais frágeis politicamente à resistência, a fim de coletivizar os danos das próprias práticas que promulga entre aqueles cujas alternativas são poucas e impostas externamente. A nova retórica do Banco Mundial alia, com isso, a imposição da lógica e tecnologia de mercado à crítica que a reprodutibilidade das áreas de uso comum impõe ao modelo desenvolvimentista pela via do reconhecimento de propriedade: agora, em vez de simplesmente impor a individualização e correr o risco de ver “*hot spots*” para a biotecnologia perdidos e conflitos sociais que ponham em xeque a legitimidade social de suas ações, o Banco promulga que não serão desestruturados as áreas de uso comum com “comportamento desejável” ou “caso a caso”, isto é, voltadas para o “desenvolvimento sustentável” – a expansão da “modernização ecológica”. O reconhecimento de territórios comunais permitiria o acionamento dessas áreas ao funcionamento e circulação de capitais, em especial via aluguel de terras e serviços ambientais, o que, segundo o arcabouço teórico-conceitual do Banco de caráter liberal, levaria à diminuição da pobreza pelo aumento da produtividade e realocação da terra por eficiência.

Nesse sentido é que Pereira expõe o “poder simbólico” discursivo do Banco: “possivelmente sua maior conquista tenha sido a de se constituir como arauto de uma visão sobre desenvolvimento e meio ambiente reconhecida como legítima, sustentada na produção autorizada de informações – não raro em condições de monopólio – que instrumentalizam políticas públicas pelo mundo afora” (2011:260). A partir da análise proposta no presente trabalho, inclui-se a esse processo a incorporação de regimes de propriedade, uso e acesso a recursos não-privatizados, tais como os regimes comunais e as comunidades tradicionais, a fim de aumento de

produtividade e “redução da pobreza” (Deininger; Binswanger, 1999; Deininger et al, 2010; Binswanger; Deininger; Feder, 1993).

Portanto, o Banco Mundial configura-se agora como um “ator político, financeiro e intelectual”, “com ênfase ao último” (Pereira, 2009). Como destaca Pereira (2010), “dentro do Banco Mundial o dinheiro sempre foi visto como o lubrificante necessário para mover o produto principal: prescrições políticas e idéias — produzidas ou avalizadas por ele — sobre o que fazer, como fazer, quem deve fazer e para quem em matéria de desenvolvimento capitalista”. A titulação dos regimes comunais dão estabilidade ao mercado de terras dos países em desenvolvimento (Deininger; Feder, 1998), através da oficialização e homogeneização das formas comunitárias de gestão. Tal montante financeiro dedicado pelo Banco ao tema justifica-se pois, em um mundo em processo de concentração, privatização, fragmentação e cercamento dos bens comuns, a insegurança social e fundiária tem sido uma de suas resultantes mais evidentes (Helfrich, 2008). A nova agenda do Banco para as áreas de uso comum revelam na comparação dos documentos oficiais e no seu confronto com a reorientação quanto aos princípios e diretrizes gerais um movimento de neutralização e internalização de elementos da crítica, para a própria expansão capitalista. Afinal, como sintetizam Boltanski e Chiapello, está na crítica o “papel de impulsor das mudanças do espírito do capitalismo” (2009, p. 61), dado haver no capitalismo “*a exigência de acumulação ilimitada do capital por meios formalmente pacíficos*” (op.cit, p. 35, destaque do autor).

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecilia; BEZERRA, Gustavo. 2008. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond.

ACSELRAD, Henri. 2000. **Justiça Ambiental – novas articulações entre meio ambiente e democracia**. IN: IBASE/CUT-RJ/IPPUR-UFRJ, Movimento Sindical e Defesa do Meio Ambiente – o debate internacional, série Sindicalismo e Justiça Ambiental vol.3, RJ, p.7-12.

AGRAWAL, Arun; ASHWINI, Chhatre. 2004. Explaining Success on the Commons: Community Forest Governance in the Indian Himalaya. **World Development** Vol. 34, No. 1, pp. 149–166, Published by Elsevier Ltd. Printed in Great Britain.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de, *et al.* 2010. **Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Lamparina.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de; 1987. Terras de preto, terras de santo e terras de índio: posse comunal e conflito. **Humanidades**, nQ 15, ano IV, Brasília, Edit. da UNB, pp. 42-48.

\_\_\_\_\_. 2004. Terras tradicionalmente ocupadas, Processos de Territorialização e Movimentos Sociais. **Estudos Urbanos e Regionais** V.6, n. 1/Maio. 10p.

\_\_\_\_\_. 2010. Agroestratégias e desterritorialização: direitos territoriais e étnicos na mira dos estrategistas dos agronegócios. IN: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de *et al.* **Capitalismo globalizado e recursos territoriais – fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Lamparina.

ANDERIES, J. Marty; JANSSEN, Marco A.; OSTROM, Elinor. 2003. **Design principles for robustness of institutions in social-ecological systems**. Paper. Presented at IASCP Northern Polar Regional Meeting, Anchorage, Alaska, USA. August 17-21, 2003.

BANCO MUNDIAL. 1975. **Land Reform Policy Paper**. Washington DC, USA.

\_\_\_\_\_. 1998. **Informe anual**. Washington DC, The World Bank.

\_\_\_\_\_. 2003. **Land Policies For Growth and Poverty Reduction**. Oxford University Press, Washington DC, USA. Tradução nossa.

\_\_\_\_\_. 2003. **A guide to the World Bank Group**. The International Bank for Reconstruction and Development, Washington DC. Tradução nossa.

\_\_\_\_\_. 2002. **Sustaining Florests** – a World Bank strategy booklet. The World Bank, Washington DC. Tradução nossa.

\_\_\_\_\_. 2004. **Sustaining Florests** – a development strategy. The World Bank, Washington DC. Tradução nossa.

\_\_\_\_\_. 2005. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2005**: um melhor clima de investimento para todos. São Paulo: Singular (para o Banco Mundial).

\_\_\_\_\_. 2010. **O que é o Banco Mundial?** O Banco Mundial. Disponível em: <<http://go.worldbank.org/CAID50KG10>>. Acesso em 27 de março de 2012.

\_\_\_\_\_. 2011. **Doing Business 2012**: fazer negócios em um mundo mais transparente. Comparação da regulamentação de empresas nacionais em 183 economias. Uma copublicação do Banco Mundial e da Corporação Financeira Internacional. Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial, 1818 H Street NW.

BARROS, Flávia (org.). 2001. **As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil**. Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, Brasília.

BATISTA, Paulo Nogueira. 1994. **O Consenso de Washington – a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. Paper. Disponível em:

<[http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arg\\_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf](http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arg_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf)>. Acesso em 27 de março de 2012.

BERKES, Fikret. 2004. Rethinking Community-Based Conservation. **Conservation Biology**, Pages 621–630. Volume 18, No. 3, June.

BINSWANGER, Hans; DEININGER, Klaus; FEDER, Gershon. 1993. Power, Distortions, Revolt, and Reform in Agricultural Land Relations. **Policy Research Working Paper 1164**, July 1993, The World Bank.

BLOWERS, A. 1997. Environmental Policy: ecological modernisation or the risk society?. In: **Urban Studies**. Vol. 34, n. 5-6, p. 845-871.

BOLTANSKI, LUC; CHIAPELLO, Ève. 2009. **O novo espírito do capitalismo**. São Paulo: WMF Martins Fontes.

BROMLEY, Daniel W. 1998. Property Regimes in Economic Development: Lessons and Policy Implications. IN: LUTZ, Ernst (org.). **Agriculture and the Environment** – perspectives on Sustainable Rural Development. The World Bank.

BROMLEY, Daniel W.; CERNEA, Michael M. 1989. **The Management of Common Property Natural Resources** – some conceptual and operational fallacies. The World Bank Discussion Papers 57. Washington DC.

CAMPBELL; MANDONDO. NEMARUNDWE, SITHOLE. 2001. Challenges to Proponents of Common Property Resource Systems: Despairing Voices from the Social Forests of Zimbabwe. **World Development** Vol. 29, No. 4, pp. 589±600.

CÁRDENAS, Juan-Camilo; OSTROM, Elinor. 2004. **What do people bring into the game**: experiments in the field about cooperation in the commons. Washington DC: International Food Policy Research Institute, USA.

CARRIÉRE, Ricardo. 1996. **Multilateral development banks and their role**. Social watch trial edition: from the summit to the grassroots. Social Watch, Montevideo, Uruguay. Tradução nossa.

CARVALHO, Fernando J. Jardim. 1987. **Bretton Woods aos 60 anos**. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/bretton\\_woods\\_aos\\_60\\_anos.pdf](http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/bretton_woods_aos_60_anos.pdf)>. Acesso em 27 de março de 2012.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO – CMMAD. 1991. **Nosso destino comum**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Getúlio Vargas.

DELACOTE, Phillippe. 2010. **On the safety-net Use of Non-timber Forest Products**. Beta, BETA-CNRS, Université de Nancy, Faculté de Droit Economie et Gestion, F-54000 Nancy, France. Disponível em:

<<http://www.cerdi.org/uploads/sfCmsContent/html/261/Delacote.pdf>>. Acesso em 10 de março de 2012.

DEININGER, Klaus et BINSWANGER, Hans. 1999. The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience, and Future Challenges. **The World Bank Research Observer**, vol. 14, nº 2 (August 1999), p. 247-76. Tradução nossa.

DEININGER, Klaus; FEDER, Gershon. 1998. Land institutions and land markets. **Policy Research Working Paper 2014**. The World Bank, Development Research Group, Rural Development.

DEININGER, Klaus *et al.* 2010. Innovations in land rights, recognition, administration, and governance. Proceedings from the annual conference on land policy and administration. Washington DC, **The World Bank**.

DIEGUES, Antonio Carlos. 2001. Repensando e recriando as formas de apropriação comum dos espaços naturais. In: Diegues, A. C. e Moreira, A.C. (orgs.) **Espaços e Recursos Naturais de Uso Comum**. São Paulo: NUPAUB – USP.

FRENCH, Hilary F. 1994. Rebuilding the World Bank. State of the world. IN: **1994 : a Worldwatch Institute report on progress toward a sustainable society**. New York: Norton.

GOLDMAN, Michael. 2005. Imperial nature: the World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization. New Haven/London: **Yale University Press**. Tradução nossa.



HARDIN, Garrett. 1968. The Tragedy of the Commons. **Science**, 162:1243-48.

\_\_\_\_\_. 1998. Extensions of “The Tragedy of the Commons”. **Science**, New Series, Vol. 280, nº 5364 (May 1, 1998), p. 682-683.

HARVEY, David. 1996. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço e Debates** 39, ano XVI, p. 48-64.

HELFRICH, Silke. 2008. Bienes comunes y ciudadanía: una invitación a compartir. In: HELFRICH, Silke (org.). **Genes, Bytes y Emisiones: Bienes Comunes y Ciudadanía**. Tradução nossa.

KANBUR, Ravi. 1992. Heterogeneity, **Distribution, and Cooperation in Common Property Resource Management**. World Development Report. The World Bank Working Papers.

KAPUR, Devesh et al. 1997. The World Bank: its first half century. Washington DC, **Brookings Institution Press**, vol. 1.

LEITE LOPES, José. 2006. Sobre Processos de “Ambientalização” dos Conflitos e Sobre Dilemas da Participação. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 12, n. 25, p. 31-64, jan./jun.

LERCH, Achim. 2008. La tragedia de la “tragedy of the commons”. In: HELFRICH, Silke (org.). **Genes, Bytes y Emisiones: Bienes Comunes y Ciudadanía**. Fundación Heinrich Böll, Oficina Regional para Centroamérica, México y Cuba , 2008. P. 115-126.

LICHTENSZTEJN, Samuel; BAER, Monica. 1987. **Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial** – estratégias e políticas do poder financeiro. São Paulo: Brasiliense.

MANSURI, Ghazala; RAO, Vijayendra. 2004. Community-based and Driven Development: a critical review. **The World Bank Observer**, vol. 19, nº 1. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

NAREDO, J.M. 1996. Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible. IN: M.O.P.T.M.A. (org.). **La construcción de la ciudad sostenible**. Madrid, p. 7-18.

NETO, Manuel Domingos. O “Novo Mundo Rural”. IN: Mônica Dias Martins (org.) **O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, Ásia e África**. São Paulo, Ed. Viamundo.

PEREIRA, João Márcio Mendes. 2009. **O Banco Mundial como Ator Político, Intelectual e Financeiro** (1944-2008). Tese de Doutorado em História. Universidade Federal Fluminense.

\_\_\_\_\_. 2010. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro** (1944-2008). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

\_\_\_\_\_. 2011. Conflitos e parcerias em torno de projetos socioambientais. **Tempo Social** –revista de sociologia da USP, v. 23, n. 2, nov., p. 235-263.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Valter. 2012. **Sustentando a insustentabilidade**: comentários à Minuta Zero do documento base de negociação da Rio+20. EcoDebate, 01 de fevereiro de 2012. Disponível em:

< <http://www.ecodebate.com.br/2012/02/01/sustentando-a-insustentabilidade-comentarios-a-minuta-zero-do-documento-base-de-negociacao-da-rio20-artigo-de-carlos-walter-porto-goncalves/>>. Acesso em 07 de fevereiro de 2012.

RAWLS, John. 2000. **Uma teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes.

RICH, Bruce. 1994. Mortgaging the Earth: the World Bank, environmental impoverishment, and the crisis of development. Boston, **Beacon Press**.

OLSON, Mancur. 1999. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: EDUSP.

OSTROM, Elinor. 1997. **Commons**. Workshop in Political Theory and Policy Analysis. Indiana University, USA.

\_\_\_\_\_. 2008. El gobierno de los bienes comunes desde el punto de vista de la ciudadanía. In: HELFRICH, Silke (org.). **Genes, Bytes y Emisiones: Bienes Comunes y Ciudadanía**. Fundación Heinrich Böll, Oficina Regional para Centroamérica, México y Cuba , p. 268-278.

SACHS, Wolfgang. 1997. Anatomia política do desenvolvimento sustentável. IN: **Democracia Viva**, nº 1, nov., p. 12-23.

SAUER, S. 2004. A terra por uma cédula: estudo sobre a “reforma agrária de mercado”. IN: Mônica Dias Martins (org.) **O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, Ásia e África**. São Paulo, Ed. Viramundo.

SAUER, Sérgio. 2010. “Reforma agrária de mercado” no Brasil: um sonho que se tornou dívida. **Estud. Soc. e Agric.**, Rio de Janeiro, vol. 18, n. 1, p. 98-126.

SHIVAKUMAR, Sujai J. 1998. **Institutional Problem-Solving versus Good Governance** - As Neoteric Paradigms for Development. Paper prepared for the Workshop Mini-conference May 2, 4.

TEEB. 2008. A economia dos ecossistemas e da biodiversidade – um relatório preliminar. **European Communities**, Banson, Cambridge, Reino Unido.

WADE, Robert. 1987. The Management of Common Property Resources: finding a cooperative solution. **The World Bank Research Observer** 17491. Volume 2, number 2, July. Washington DC, The World Bank.

WRM – Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales. 2005. Instituições Financeiras Internacionais: o negócio do desenvolvimento. **Boletim do WRM**, Montevideo – Uruguay, Número 95, Junho. Disponível em: < <http://www.wrm.org.uy/boletim/95/Luz.html>>. Acesso em 05 de março de 2012.